



Gospodarcze konsekwencje potencjalnego członkostwa Ukrainy dla UE

Elżbieta Kaca

Członkostwo Ukrainy przyniosłoby UE korzyści w postaci m.in. zwiększenia jednolitego rynku i bezpieczeństwa ekonomicznego, np. w dziedzinie surowców krytycznych i nowych technologii. Może jednak wywoływać opór niektórych branż gospodarki, m.in. rolnictwa i usług, ze względu na zwiększoną konkurencję ze strony Ukrainy. Wpłynęłoby też na kształt polityk rolnej i spójności, ponieważ Ukraina stałaby się jednym z ich głównych beneficjentów. Ewentualne spory w trakcie negocjacji akcesyjnych mogą zostać ograniczone m.in. dzięki zastosowaniu okresów przejściowych.

Według ocen Komisji Europejskiej (KE) zawartych w [pakiecie rozszerzeniowym](#) z października br. Ukraina jest umiarkowanie przygotowana do udziału w swobodnym przepływie towarów, częściowo – usług i kapitału, a w niewielkim stopniu – osób. UE wiąże [pomoc finansową udzielaną Ukrainie](#) na pokrycie bieżących potrzeb i odbudowę w latach 2024–2027 z procesem akcesji, np. KE uzależnia wypłatę części środków od realizacji reform, w tym gospodarczych. Długoterminowym wyzwaniem będzie zintegrowanie gospodarki Ukrainy z unijną. Problemem są m.in. różnice rozwojowe – w 2020 r. PKB na mieszkańca na Ukrainie stanowił 29,8% średniej UE – i konieczność uwzględnienia w unijnych politykach specyfiki ukraińskiej gospodarki, która jest oparta m.in. na rolnictwie. Mimo wojny Ukraina pozostaje konkurencyjnym producentem rolnym, także na rynku europejskim, ze względu na korzystne warunki glebowe i klimatyczne oraz nastawione na eksport wielkoobszarowe gospodarstwa o niskich kosztach produkcji.

Dotychczasowa integracja gospodarcza Ukrainy z UE. W rezultacie umowy o pogłębionej i kompleksowej strefie wolnego handlu (DCFTA) – zawartej przez UE z Ukrainą w 2014 r., a stosowanej od 2016 r. – strony zniosły niemal wszystkie cła w handlu. Wobec [wybranych produktów](#) zastosowały jednak kwoty eksportowe oraz okresy przejściowe (do 10 lat) na zniesienie ceł. Ukraina zobowiązała się też przyjąć wiele unijnych przepisów

w dziedzinach współpracy celnej, zamówień publicznych, konkurencji, usług, własności intelektualnej, rynku energii i zrównoważonego handlu. Do końca 2021 r. największe postępy poczyniła w sferze standaryzacji wymiany towarowej, a [DCFTA doprowadziła](#) do dynamicznego wzrostu handlu. Wartość eksportu z UE na Ukrainę wzrosła z 16,2 mld euro w 2016 r. do 28,3 mld euro w 2021 r., a importu odpowiednio z 12,8 mld euro do 24 mld euro. Głównymi partnerami handlowymi Ukrainy w UE stały się Polska i Niemcy.

W związku z rosyjską agresją Unia w 2022 r. zliberalizowała jeszcze bardziej dostęp Ukrainy do jednolitego rynku, a uchodźców z Ukrainy ([ok. 4 mln osób](#)) objęła przepisami dyrektywy o tymczasowej ochronie, dzięki czemu uzyskali dostęp do unijnego rynku pracy oraz świadczeń zdrowotnych i społecznych. Tymczasowo (do 5 czerwca 2025 r.) Unia całkowicie zliberalizowała handel z Ukrainą, otworzyła też rynek przewozów drogowych, rezygnując z systemu licencji. Działania te wywołały jednak napięcia społeczne w UE. Ze względu na [nierówną konkurencję ze strony ukraińskich firm](#) polscy przewoźnicy protestowali na przełomie 2023 i 2024 r. W 2022 r. nagły [wzrost eksportu](#) niektórych ukraińskich produktów rolnych, w tym zbóż, do Bułgarii, Polski, Rumunii, Słowacji i Węgier wywołał z kolei protesty rolników i wprowadzenie dwustronnych zakazów importu, co w 2023 r. skutkowało kilkumiesięcznym przywróceniem przez UE ceł na niektóre towary. W związku z częściowym

odblokowaniem handlu przez porty czarnomorskie wartość eksportu ukraińskich produktów rolnych do UE spadła, więc w czerwcu 2024 r. KE wprowadziła jedynie mechanizm ochronny, który umożliwia ponowne nałożenie ceł na jaja, drób, cukier, owies, kukurydzę, kaszę i miód, jeśli wielkość ich importu [przekroczy określone wartości progowe](#) (został już zastosowany wobec kilku produktów).

Najważniejsze implikacje członkostwa Ukrainy dla gospodarki UE. Przystąpienie Ukrainy do jednolitego rynku [zwiększyłoby jego wielkość i tym samym wymianę handlową Ukrainy z innymi państwami członkowskimi UE](#), szczególnie położonymi geograficznie blisko niej, m.in. Polską i Niemcami. Rosnąca zamożność mieszkańców Ukrainy tworzyłaby chłonny rynek dla produktów z innych państw UE. Analogicznie do doświadczeń z poprzednich rozszerzeń UE [przyczyniłoby się to do wzrostu PKB](#) w tych państwach, gdyż zwiększyłaby się m.in. ich krajowa produkcja i zatrudnienie. Reformy instytucjonalne i ekonomiczne dawałyby szanse na inwestycje zagraniczne. Liberalizacja przepływu osób mogłaby doprowadzić do [dalszych migracji zarobkowych](#) do UE, jednak ze względu na duży odpływ ludności z Ukrainy w ostatnich latach (migracje zarobkowe od 2014 r. i ruch uchodźczy od 2022 r.) oraz jej [problemy demograficzne](#) ich skala może być ograniczona. W sektorach gospodarki, w których ukraińskie towary i usługi są konkurencyjne wobec unijnych, powstawałyby napięcia – np. w rolnictwie. Choć włączenie ukraińskiej produkcji rolnej do unijnej wzmocniłoby pozycję UE na światowym rynku, w niektórych dziedzinach unijni producenci są strukturalnie mniej konkurencyjni niż ukraińscy, np. [polscy w sektorze zbóż, roślin oleistych, cukru i mięsa drobiowego](#).

Wysokość wypłat dla Ukrainy w ramach unijnego budżetu będzie zależała od momentu jej wejścia do UE oraz sytuacji gospodarczo-społecznej, założeń przyszłych wieloletnich ram finansowych i wynegocjowanych warunków. Ukraina pozostająca poza Unią generowałaby wysokie koszty po stronie UE, związane m.in. z zapewnieniem jej stabilności gospodarczej. Uwzględniając założenia obecnych ram finansowych, według instytucji analitycznych ([Bruegel](#), [CEPS](#), [Instytut Gospodarki Niemieckiej](#)) członkostwo Ukrainy nie wpływałoby zasadniczo na sytuację płatników i beneficjentów budżetu. Zmieniłoby jednak jego strukturę, gdyż wydatki na wspólną politykę rolną (WPR) byłyby znacznie wyższe, a także sposób dystrybucji środków z polityki spójności. Obniżyłby się średni unijny dochód narodowy brutto na mieszkańca (kryterium alokacji funduszy), więc część regionów otrzymałaby dofinansowanie mniejsze o [19–24 mld euro](#). Akcesja Ukrainy zwiększyłaby więc presję na reformę obu polityk. Uwzględniając ukraińskie wskaźniki z 2021 r. (np. PKB, liczbę ludności czy hektarów gruntów rolnych) i różne metody przeliczeń, koszt netto członkostwa Ukrainy w UE

oscylowałby na poziomie 137–190 mld euro w ciągu 7 lat, w tym 85–90 mld euro, które Ukraina uzyskaby w ramach WPR, oraz 32–90 mld euro z polityki spójności. Wliczając dane z lat 2022–2023, koszt netto spadłby do 110–130 mld euro, z czego Ukraina otrzymałaby 68–73 mld euro z WPR oraz 27–63 mld euro z polityki spójności.

Członkostwo Ukrainy w UE mogłoby zwiększyć bezpieczeństwo UE poprzez włączenie ukraińskich firm w unijne łańcuchy dostaw, m.in. w [sektorze surowców krytycznych](#) oraz nowych technologii. W 2021 r. Ukraina była w pierwszej dziesiątce światowych producentów aluminium, tytanu i dwutlenku tytanu, manganu, magnezu metalicznego i grafitu, choć wojna obniżyła jej możliwości produkcyjne. Ukraina ma też nieeksploatowane dotąd złoża tytanu, litu, pierwiastków ziem rzadkich i grupy metali nieżelaznych, ale pozostają one niedostatecznie zbadane. Ukraina ma potencjał rozwoju [sztucznej inteligencji](#) w dziedzinie m.in. obrony, energii jądrowej i lotnictwa. Wojna wzmocniła też [rolę sektora IT](#) w gospodarce i wojskowości – w 2023 r. generował on 4% PKB, usługi informatyczne stanowiły 13,2% całego eksportu Ukrainy, a ich głównym odbiorcą były USA.

Perspektywy. Uwarunkowaniem postępu negocjacji akcesyjnych Ukrainy pozostaje dalszy przebieg wojny oraz realizacja reform w dziedzinie praworządności. Rozmowy na temat integracji gospodarczej UE i Ukrainy mogą nastąpić dopiero po otwarciu pierwszego klastra dotyczącego spraw fundamentalnych (np. sądownictwo), co jest planowane przez KE w trakcie prezydencji Polski w Radzie UE w pierwszej połowie 2025 r. Żaden rozdział nie zostanie zamknięty, dopóki Ukraina nie spełni unijnych warunków w sferze praworządności.

Państwa członkowskie będą musiały wypracować kompromis najpierw między sobą, a następnie z Ukrainą w kwestii tempa otwierania dla niej unijnego rynku i zasad korzystania z unijnych funduszy, zwłaszcza WPR. Będzie to trudny proces, ponieważ działania liberalizujące dostęp Ukrainy do rynku UE od 2022 r. unaoczniały decydom potencjał napięć społecznych w sektorach rolnictwa i usług transportowych. Państwa sąsiadujące z Ukrainą będą naciskać, by w pełni wdrożyła unijne standardy w celu uniknięcia zaburzeń w działaniu rynku wewnętrznego. Opierając się na praktyce z poprzednich rozszerzeń UE, rozwiązaniem może być zastosowanie okresów przejściowych czy dopasowanych do sytuacji kandydata zasad udzielania funduszy. Polska, uwzględniając wzrost konkurencji między państwami wraz z rozszerzeniami UE, może wskazywać obustronne korzyści z integracji gospodarczej w Europie, odwołując się także do własnych doświadczeń. By wspomóc Ukrainę, jeszcze w trakcie negocjacji może wspierać dalsze pogłębianie jej integracji z UE, szczególnie w sektorach mających potencjał modernizacyjny, np. na rynku cyfrowym.